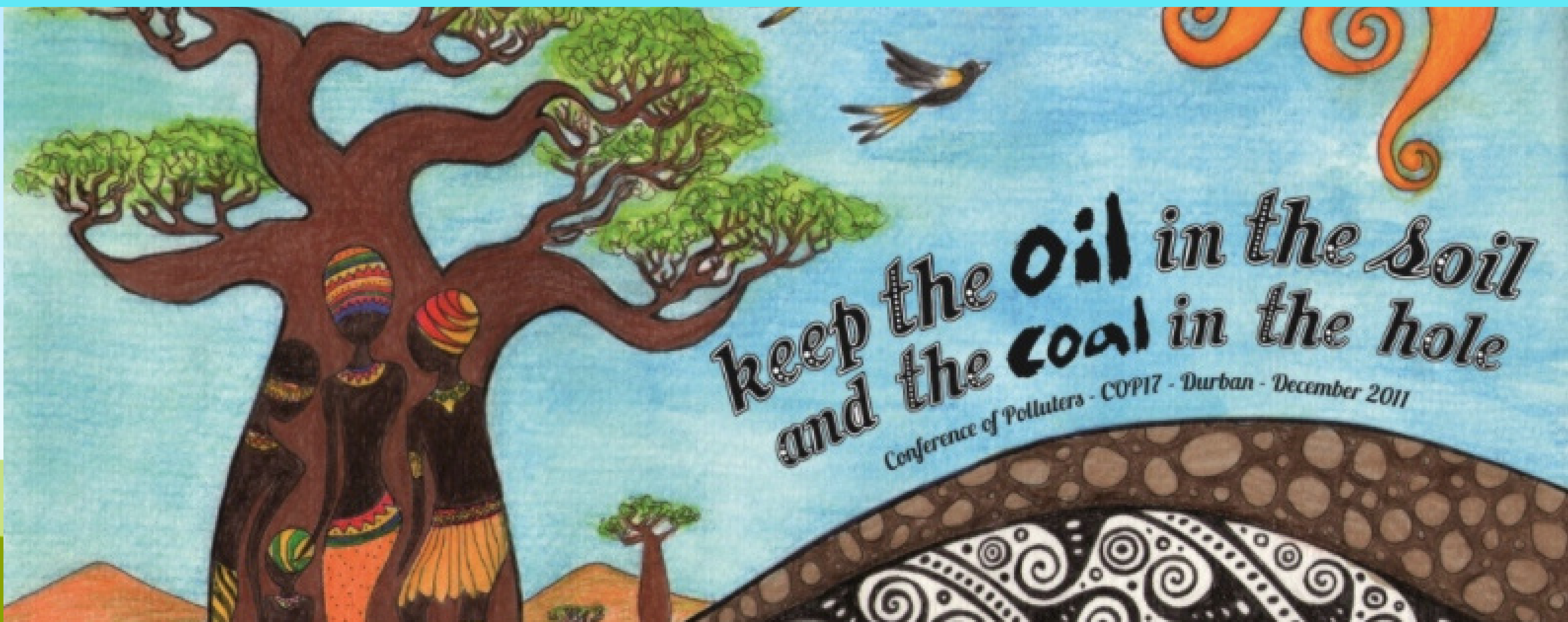
Les COP peuvent-elles organiser la sortie des énergies fossiles ?

Comment programmer la sortie des énergies fossiles alors que celles-ci ne font pas partie de la négociation sur le changement climatique ?



Novembre 2021

t-lab

Ideas for transformation

twitter.com/transfolab
facebook.com/transfolab
t-lab@t-lab.fr

Amélie Canonne
Maxime Combes
Nicolas Haeringer

Est-il possible de contenir le réchauffement climatique en deçà de 1,5°C ou 2°C comme le prévoit l'accord de Paris dans son article 2 sans ne jamais évoquer les énergies fossiles pourtant à l'origine de près de 90% des émissions mondiales de CO2 ? Non. Ce serait extravagant et insensé. C'est pourtant ce que fait l'Accord de Paris sur le climat. Cet accord finalisé lors de la COP21 en 2015 ne comporte aucune mention des « énergies fossiles ». Plus généralement, les négociations climatiques internationales ont mis de côté les enjeux de production des énergies fossiles depuis près de 30 ans. Comme si les Etats s'étaient mis d'accord pour discuter des symptômes, les gaz à effet de serre relâchés dans l'atmosphère, sans traiter les causes, ces quantités astronomiques d'énergies fossiles (charbon, gaz et pétrole) qui alimentent notre insoutenable économie mondiale.

Cette note d'information vise à :

- rappeler les données du problème : nous faisons face à un trop-plein. d'hydrocarbures qui nécessite d'organiser la décroissance de la production
- expliciter pourquoi les négociations climatiques internationales invisibilisent les soubassements énergétiques de l'urgence climatique.
- rendre compte des stratégies de la société civile pour mettre la production des énergies fossiles à l'agenda international.
- préciser comment, de l'AIE à l'ONU, une brèche a commencé à s'ouvrir.
- énoncer pourquoi l'annoncer de la Beyond Oil & Gas Alliance pourrait changer la donne de façon durable dans les négociations climatiques internationales.
- évoquer comment le droit international de l'investissement reste une entrave manifeste aux possibilités d'organiser et accélérer la sénescence des infrastructures fossiles.
- indiquer quelles pourraient être les évolutions de la "gouvernance mondiale du climat" pour inclure la sortie des énergies fossiles.

VISIT…

LANZAROTE Caliente.com

1. LES DONNÉES DU PROBLÈME : UN TROP-PLEIN D'HYDROCARBURES

Les entrailles de la Terre contiennent suffisamment de pétrole, de gaz et de charbon pour déclencher un réchauffement climatique supérieur à + 5 °C, +7°C voire même +10°C selon les études : à moins d'être climato-négationniste ou complètement insensé, chacun conviendra que loin d'être confrontés à une pénurie d'énergies fossiles, nous devons faire face à un excès d'hydrocarbures. Notre économie mondiale fait face à un défi autrement plus décisif qu'un manque de ressources : devoir se rationner face à ce qui est manifestement un trop-plein d'énergies fossiles.

De très nombreuses études publiées depuis une vingtaine d'années ont permis de démontrer, étayer et préciser ce résultat. A partir des objectifs climatiques que les Etats se sont donnés via l'Accord de Paris (article 2), ménager le réchauffement climatique mondial dans la limite de 1,5°C ou 2°C au cours de ce siècle, il est possible d'établir le niveau d'émissions de gaz à effet de serre qu'il ne faudrait pas dépasser au cours des prochaines années. Ce budget carbone permet à son tour de calculer la quantité maximale d'énergies fossiles qu'il serait possible de consommer. En comparant ce budget « énergies fossiles » aux réserves que prévoient d'exploiter les Etats et les entreprises du secteur, le résultat est alors très clair : prendre au sérieux les objectifs climatiques rend nécessaire de geler une grande majorité des réserves de pétrole, de gaz et de charbon qu'Etats et entreprises souhaitent exploiter dans les années à venir.

La dernière étude en la matière, publiée début septembre dans la revue Nature (1), estime que 60 % des réserves actuelles de pétrole et de gaz et 90% des réserves de charbon doivent rester dans le sol pour avoir une chance de rester en-deçà de 1,5°C. Ce qui reviendrait à organiser une baisse de la production de gaz et de pétrole de 3 % par an jusqu'en 2050 et de 7% pour le charbon. Le tout alors que les Etats et les entreprises du secteur prévoient d'augmenter leurs productions dans les années à venir.

Organiser la décroissance d'une production d'hydrocarbures prévue en croissance

Selon le rapport « Production Gap Report » (2) du Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE), les Etats prévoient en effet de produire d'ici à 2030 beaucoup plus d'énergies fossiles que les objectifs de l'Accord de Paris ne le permettent : plus de deux fois supérieure (110% de plus) que la quantité compatible avec l'objectif de 1,5°C et 45% de plus que celle compatible avec l'objectif de 2°C. Ainsi la production d'énergies fossiles d'ici à 2030 devrait être supérieure de 240 % pour le charbon, de 57 % pour le pétrole et de 71 % pour le gaz par rapport à ce que permet l'objectif de 1,5°C.

Par exemple, TotalEnergies, qui communique énormément sur le verdissement de ces activités, veut augmenter de 25% sa production d'hydrocarbures d'ici à 2030. C'est le cas de la très grande majorité des grandes entreprises privées mondiales du secteur des énergies fossiles, mais aussi des grands pays producteurs. Ainsi, loin de disparaître, l'industrie houillère pourrait accroître sa production de 30% d'ici à 2030, avec plus de 430 mines de charbon qui sont en cours de mise en exploitation sur la planète (3).

Une autre façon d'approcher la difficulté à laquelle nous devons faire face est de regarder les prévisions de construction de de nouvelles infrastructures : selon les données agrégées de 887 entreprises pétrolières et gazières, 211 849 nouveaux kilomètres d'oléoducs ou de gazoducs, soit plus de cinq fois le tour de la planète, pourraient être construits dans les prochaines années (4). Selon un rapport récemment publié (5), plus de de 800 puits de pétrole et de gaz devraient être également forés d'ici fin 2022, dont près de 70 au-delà du cercle polaire arctique.

Ces nouvelles infrastructures représentent de nouveaux « engagements-carbone » qui verrouillent notre futur collectif dans les énergies fossiles, préparant le chaos climatique. Au regard des données présentées dans cette note, de tels objectifs quantifiés de déploiement des énergies fossiles pour 2030, 2040 ou 2050 devraient donc être immédiatement disqualifiés. Ils ne le sont malheureusement pas officiellement au sein de l'enceinte des négociations climatiques internationales.

2. Les COP invisibilisent les soubassement énergétiques de l'urgence climatique

Aussi extravagante qu'insensée, la réalité des négociations climatiques internationales est implacable : depuis la COP 1 organisée en 1995 à Berlin, il n'a jamais été question de limiter à la source la production de charbon, de gaz et de pétrole. Les documents officiels issus des 25 premières COP ne comptent aucune trace de proposition visant à laisser tout ou partie des réserves d'énergies fossiles dans le sol (6). En près de trente ans de négociations sur le climat, aucun État, aucune institution internationale, n'a jamais proposé de limiter à la source la production de charbon, de gaz et de pétrole.

Les négociations climatiques internationales fonctionnent comme s'il était possible de réduire les émissions de gaz à effet de serre sans réduire ce qui les génère (7). C'est impossible. En cuisine, lorsqu'une marmite commence à déborder, personne ne se contente d'en essuyer les rebords ou de maintenir le couvercle de la marmite coûte que coûte. Chacun sait qu'il faut au plus vite réduire fortement la puissance du feu de la cuisinière, pour stopper les frais et éviter la catastrophe. Réduire la puissance du feu, s'attaquer à la source du réchauffement climatique, c'est-a-dire aux filières énergétiques fossiles qui alimentent l'économie mondiale, c'est ce que trente ans de négociations sur le réchauffement climatique n'ont jamais permis d'aborder directement et officiellement.

Ainsi, il n'a jamais été possible de mettre sur la table des négociations ne serait-ce que l'idée d'un moratoire international sur toute nouvelle exploration et mise en exploitation d'hydrocarbures non conventionnels comme les hydrocarbures de schiste. Ces hydrocarbures non conventionnels exigent pourtant d'aller forer toujours plus loin, plus profond et avec plus de conséquences sur l'environnement, les populations et les territoires. A défaut de réduire le feu sous la marmite, commencer par ne plus l'augmenter aurait un bon début. Cette proposition n'a malheureusement jamais eu droit de cité au sein des COP.

Cette proposition n'est pourtant pas nouvelle. Dès les années 1990, des organisations luttant contre les impacts de l'exploitation des énergies fossiles sur les populations locales, comme Acción Ecológica (Équateur) et le réseau international Oilwatch, avaient suggéré un moratoire international de ce type. Moratoire qui avait été balayé d'un revers de la main par des États appliqués à négocier le protocole de Kyoto, et une société civile (trop) focalisée sur les niveaux d'émissions de gaz à effet de serre. Proposer qu'une série de gisements pétroliers, gaziers et charbonniers ne soient tout simplement pas exploités permet de ne pas se limiter pas au seul aspect de la consommation et de l'aval du processus productif, à savoir les émissions de gaz à effets de serre. Elle prend le problème à sa racine : au niveau de la production des énergies fossiles, là où le carbone contenu dans la lithosphère est remonté à l'air libre et vient alors perturber les fonctionnements de la planète. En vain jusqu'ici.



« En près de trente ans de négociations sur le climat, aucun État, aucune institution internationale, n'a jamais proposé de limiter à la source la production de charbon, de gaz et de pétrole. »

3. De Rio 1992 à l'Accord de Paris, un silence coupable sur les énergies fossiles.

Cette dure et triste réalité s'incarne tout particulièrement dans le contenu de l'Accord de Paris sur le climat. Présenté comme un accord historique, ce qu'il est effectivement sur un plan diplomatique et géopolitique, l'Accord de Paris sur le climat est l'illustration ultime de cette impossibilité de traiter de la question de l'avenir de la production des énergies fossiles dans l'enceinte de la CCNUCC et des COP. Ainsi, l'accord de Paris ne comprend même pas le terme et le mot « énergie » n'apparaît qu'une fois, lorsque l'Agence internationale de l'énergie atomique est mentionnée (article 16).

Alors que l'Accord de Paris sur le climat est là pour organiser et structurer la gouvernance mondiale du climat pour des dizaines d'années, il prolonge ce que des auteurs spécialistes des négociations sur le changement climatique ont appelé un schisme de réalité (8) : cela fait trente ans que les Etats annoncent chaque année augmenter leurs efforts en la matière, tout en laissant de côté les enjeux autour de la production des énergies fossiles pourtant à l'origine de l'essentiel des émissions planétaires de CO2 et d'une bonne partie des rejets de méthane.

Ce schisme de réalité trouve notamment sa source dans la Convention-cadre des Nations Unies sur le réchauffement climatique (CCNUCC), ce document qui a été entériné en 1992 lors du sommet de la Terre de Rio et qui encadre les négociations internationales sur le changement climatique. Ce texte, qui définit tant l'objectif que les modalités des négociations internationales, ne fait pas mention des énergies fossiles. Ni dans son chapitre fixant pour objectif la « stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère » (article 2) ni dans les engagements que les Etats ont collectivement pris à cette occasion (article 4).

La réduction de la production d'énergies fossiles ne fait donc pas légalement partie du mandat des négociations sur le changement climatique. Celles-ci fonctionnent comme si elles étaient « neutres » du point de vue des sources d'énergie et du mix énergétique de l'économie mondiale, tout en faisant une place de choix aux avis de l'Agence internationale de l'énergie atomique et en reconnaissant la situation spécifique des pays dont « l'économie est fortement tributaire (...) des revenus de la production, de la transformation et de l'exportation des énergies fossiles » (article 4.10).

A l'époque, le droit international de l'environnement peut se prévaloir d'un succès majeur : la Convention « cadre » de Vienne (1985) et le Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone négocié deux ans plus tard1. Le Protocole de Montréal en particulier est à la fois spécifique et contraignant, sans jamais empiéter sur la souveraineté industrielle des Etats, alors qu'il établit l'inventaire très précis des gaz qui devront être progressivement éliminés, et touche au coeur des processus de production d'un certain nombre de filières industrielles (réfrigération, climatisation, aérosols, mousses isolantes…) : si sa conclusion s'est heurtée à la résistance de l'industrie du secteur, et des grands pays européens - au moins dans un premier temps -, il a permis la définition de programmes détaillés d'éradication d'un certain nombre de substances toxiques dérivées du chlore et du brome. Il reste un instrument de référence aujourd'hui, qui fait l'objet de protocoles successifs reflétant l'évolution des connaissances scientifiques, et dans une certaine mesure les innovations disponibles dans les secteurs concernés.

Lors du sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 qui verra la finalisation de la CCNUCC, les négociateurs de Rio travaillent avec ces expériences à l'esprit, mais dans un contexte et sur une question qui va révéler une complexité systémique, le changement climatique. C'est l'une des raisons qui conduit à aborder les négociations sur l'angle des substances émises et de leur réduction : c'est une forme de gestion du caractère évolutif des connaissances scientifiques mais également des difficultés inhérentes à la réglementation du futur.

Par ailleurs l'énergie conserve une dimension de souveraineté intangible et les mix énergétiques nationaux font partie des compétences nationales les mieux protégées par les Etats. Une des raisons de cela réside dans la relation historique entre production d'énergie et les sources des matières premières. Depuis le 19ème siècle, disposer de ressources fossiles en son sol, bien que le résultat de la loterie de siècles de conflits et de partages entre souverains ou grands maîtres féodaux, était un gage d'indépendance et de souveraineté, voire de puissance. Après les indépendances, dans les années 60, le principe de souveraineté permanente d'un Etat sur ses ressources naturelles est entériné par l'Assemblée générale des Nations unies et progressivement introduit dans le droit international, et les pays en développement réunis en groupe des 77 y sont tout particulièrement attachés.

Des mix énergétiques non négociables

La « non-négociabilité » des choix énergétiques nationaux dans un cadre multilatéral est le résultat de cette histoire. En 1992, et depuis lors, les Etats se sont en fait entendus autour du principe selon lequel la lutte contre les changements climatiques s'opère sans aucune négociation possible des mix énergétiques nationaux. Un principe qui fait sens : les choix énergétiques nécessitent sans aucun doute d'être pris là où les chefs d'Etat et de gouvernement sont redevables devant les populations qui doivent pouvoir, dans un cadre démocratique, avoir prise sur ces décisions.

Reste une tension inévitable entre des politiques énergétiques nationales (ou régionales) qui déterminent grandement le mix énergétique mondial, et donc l'accélération du réchauffement climatique, et l'impossibilité de débattre directement de ces politiques nationales dans un cadre multilatéral onusien. Sans doute la CCNUCC devrait-elle pouvoir a minima être saisie de cette tension, mais à ce stade, les engagements pris en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre n'ont jamais été traduits en engagements de baisse de production d'hydrocarbures. Ni avant la COP21, ni après.

Ainsi, aucun des grands producteurs mondiaux de pétrole et de gaz n'a inclus dans sa contribution nationale (NDC) soumise dans le cadre de l'Accord de Paris un plan organisant précisément la décroissance de l'exploitation d'énergies fossiles sur son territoire. Si un certain nombre d'entre eux ont mis sur pied un « Net Zero Producers Forum » (10), c'est pour expliquer qu'ils vont rendre leurs productions d'hydrocarbures un peu moins polluantes, mais non pour organiser et planifier leur sénescence (11).



« Cela fait trente ans que les Etats annoncent chaque année augmenter leurs efforts en la matière, tout en laissant de côté les enjeux autour de la production des énergies fossiles pourtant à l'origine de l'essentiel des émissions planétaires de CO2 et d'une bonne partie des rejets de méthane. »

4. Les stratégies de la société civile pour mettre la production des énergies fossiles à l'agenda

Ce constat est loin d'être nouveau. Il a conduit les chercheurs et les organisations de la société civile à multiplier les initiatives pour tenter de progressivement mettre à l'agenda, si ce n'est des négociations officielles, cette question de l'avenir de la production des énergies fossiles. A trop se focaliser sur les émissions de gaz à effet de serre, une fois relâchées par nos cheminées et tuyaux d'échappement, grand est en effet le risque de laisser invisibles les défis, immenses, que constitue la transformation des soubassements énergétiques de l'économie mondiale, qui fonctionne aujourd'hui comme une machine à réchauffer la planète totalement hors de contrôle.

Ces trente dernières années ont vu la multiplication de luttes locales ou régionales, partout où des projets d'extraction d'énergies fossiles sont en cours ou planifiés. Ces mobilisations, souvent menées par des populations locales directement touchées par ces projets, ont inscrit à l'échelle des territoires des enjeux globaux énoncés dans des objectifs quantitatifs abstraits, et ont ramené ces objectifs dans le présent, alors qu'ils sont souvent énoncés pour 2030, 2050 ou 2100.

Ces mobilisations expriment une problématique générale un peu dépolitisée par le langage de la Convention de Rio en des termes compréhensibles par le plus grand nombre, renvoyant à des phénomènes concrets : nouvelles centrales électriques, aéroports, oléoducs, usines de liquéfaction et de regazéification, raffineries, sont désormais redéfinis comme les vestiges d'une économie fossile qu'il faut apprendre à dépasser. De telles résistances et campagnes ont non seulement contribué à bloquer des projets d'exploitation dévastateurs (les hydrocarbures de schiste en France) mais elles ont permis d'imposer un autre horizon, celui d'un avenir débarrassé des énergies fossiles.

Aux côtés de ces mobilisations, une autre approche stratégique a été développée ces dernières années, consistant à mettre à l'index les sources publiques et privées de financement supplémentaires ayant pour vocation de financer de nouveaux projets d'exploration, exploitation et acheminement des énergies fossiles. A défaut d'organiser immédiatement la sénescence des infrastructures existantes, elle propose de réduire les sources de financement qui alimentent le développement de capacités de production d'énergies fossiles, et nous assurent de l'aggravation du réchauffement climatique dans les années à venir.

En mobilisant des registres d'interpellation à la fois moraux (« pourquoi financer ce qui met en danger les générations à venir ? »), écologiques (« ne plus financer les secteurs nocifs pour protéger la planète et ses habitant.e.s ») et économiques (« ne plus investir dans des secteurs dont les actifs seront économiquement et financièrement dépréciés demain »), le mouvement pour le désinvestissement des énergies fossiles a propulsé de nouvelles questions au devant de la scène publique :

- les moyens de l'Etat peuvent-ils être mis au service de la dévastation climatique, qui plus est quand celui-ci se pare de toutes les vertus dans les enceintes régionales et internationales ?
- mesure-t-on bien les risques économiques systémiques d'investissements financiers massifs dans des actifs voués au démantèlement à moyen terme ?
- quel est le rôle des banques centrales dans l'effort climatique ?
- les crédits publics aux exportations d'infrastructures fossiles, voués à soutenir les balances commerciales, sont-ils encore acceptables ?
- etc.

Des victoires significatives sont intervenues sur tous ces plans au cours des deux dernières années. Des projets ont été bloqués et/ou délégitimés et, surtout, de telles actions ont permis de mettre en lumière l'impossibilité de s'attaquer au réchauffement climatique sans agir sur le secteur de la production des énergies fossiles.

Sous la pression d'étudiant.e.s, de citoyen.ne.s, d'ONG, mais aussi d'actionnaires, ce mouvement pour le désinvestissement des énergies fossiles a conduit des universités, mais également des fonds de pension, des fonds d'investissement et des collectivités locales à désengager leurs actifs du secteur des énergies fossiles, parfois dans une perspective d'engagement pour le climat, parfois avec des motivations réalistes : l'investissement dans les énergies fossiles est désormais parfois jugé comme un pari trop incertain. Avec des résultats relativement probants, et très puissants au plan moral et politique, même si relativement limités au regard des montants effectivement désinvestis. Car le montant global du désinvestissement n'est pas le seul enjeu : il s'agit de montrer qu'il est possible de rompre les liens avec les entreprises qui financent le réchauffement climatique, et de saper leur légitimité : cela a-t-il un sens d'investir dans des entreprises qui minent notre avenir collectif ?

Le ratio espoir-déluge a été infléchi, mais non encore inversé

Mis en exergue par Robert Bell, le « ratio espoir/ déluge » (hope/doom ratio) met en rapport les investissements réalisés dans les énergies renouvelables, l'espoir, avec ceux qui alimentent les énergies fossiles, le déluge. En 2015, le rapport était de un pour quatre, soit quatre dollars finançant les énergies fossiles pour un dollar tourné vers les énergies renouvelables (12). Les années suivant la signature de l'Accord de Paris, ce ratio s'est légèrement infléchi, pour passer de un à trois, mais sans s'inverser.

Au lendemain de la pandémie de COVID19, mais aussi d'une période d'effondrement des prix de l'énergie, ce ratio semble commencer à s'équilibrer, en raison de l'effondrement des investissements récents dans les énergies fossiles (400 milliards $ en 2020) et une croissance régulière des investissements dans les énergies renouvelables (500 milliards $ en 2020). Sans pour autant s'inverser.

C'est bien là le problème : l'enjeu, du point de vue du réchauffement climatique n'est pas uniquement que ce ratio s'équilibre, mais que les investissements dans les énergies fossiles tendent vers zéro assez rapidement. Ce n'est malheureusement pas ce qui est observé. Notamment parce que les Etats continuent à très largement submerger le secteur des énergies fossiles de subventions et soutiens publics : depuis la COP21, les Etats du G20 ont soutenu les énergies fossiles à hauteur de 3300 milliards de dollars (13). Et la France est le seul pays européen membre du G20 à avoir augmenté son soutien financier au secteur (+24%).

D'autre part, les programmes d'urgence et de relance économique liés à la pandémie de COVID19 font la part belle aux activités liées aux combustibles fossiles. Selon le PNUE, plus de 300 milliards de dollars auraient été engagés par les pays du G20 pour financer des activités liées aux combustibles fossiles. Davantage que vers les énergies renouvelables. Les choix d'investissement des plans de relance actuels vont clairement déterminer la trajectoire à venir des énergies fossiles : malheureusement, rien n'indique que l'on s'oriente vers une planification organisée de la fin des énergies fossiles et les projets d'expansion n'ont pour l'essentiel pas été remis en cause.

Multiplication des Alliances sur le charbon, les énergies fossiles

Autre évolution notable de ces dernières années : la création de nouvelles alliances entre certains pays, en parallèle des négociations officielles, visant à prendre des engagements spécifiques. Ainsi, le 4 novembre dernier, deux nouvelles alliances ont vu le jour. La première engage les pays signataires à ne plus investir dans des centrales à charbon et à accélérer le déploiement des énergies renouvelables à compter de 2030 pour les Etats membres de l'OCDE et 2040 pour les autres. La seconde regroupe une vingtaine de pays, parmi lesquels les Etats-Unis, le Canada, l'Allemagne – mais pas la France – qui s'engagent à cesser de financer les énergies fossiles à l'étranger, dès la fin 2022.

Ces deux annonces marquent à la fois des progrès et des limites. L'alliance sur le charbon évoque l'élimination progressive du charbon dans les mix énergétiques, ce qui est nouveau : vu d'Europe où plus de 150 centrales charbon sont toujours en service, la participation de la Pologne est une avancée réelle tant elle était inimaginable il y a trois ans, à Katowice, lors de la COP24, qui célébrait le charbon. Quant à la seconde initiative, elle ne se limite pas à s'engager à mettre fin aux financements internationaux pour le charbon, comme l'avait fait le G20, mais concerne également les financements pour les projets gaziers et pétroliers, en promettant de réorienter ces financements vers les énergies renouvelables et ainsi, là aussi, transformer les mix énergétiques des Etats concernés.

On pourra bien-entendu regretter que les Etats-Unis, la Chine, l'Inde et l'Australie ne fassent pas partie de la première alliance, et la France de la seconde, ou encore déplorer que les projets gaziers et pétroliers comportant des dispositifs de capture et stockage du carbone ne soient pas concernés par les engagements pris par la seconde alliance. Ou plus précisément encore, il faut noter que ces deux alliances ne portent pas sur la production d'énergies fossiles proprement dites, du moins pas directement, mais sur l'usage qui est fait de ces ressources une fois produites.

Par ailleurs, ce type d'alliances comporte des limites intrinsèques : fort nombreuses depuis la COP21 de Paris, elles se constituent à l'extérieur des négociations proprement dites et relèvent généralement de la déclaration d'intention des Etats. Le plus souvent, elles sont mises sur pied pour tenter de désarmer les critiques exprimées à l'encontre de certains pays, et elles ont plus vocation à répondre aux opinions publiques nationales et internationale qu'à engager des transformations profondes. Par ailleurs, elles ne comportent généralement rien de contraignant et restent muettes sur les procédures et mécanismes de mise en œuvre et de contrôle des objectifs annoncés. Elles ne sont pas sujettes à un suivi dans le cadre des négociations internationales.

Bonne nouvelle : l'AIE ébranle l'industrie des énergies fossiles

Au printemps, l'Agence internationale de l'énergie a publié un rapport en forme de déflagration dans l'industrie pétro-gazière, habituée à se considérer comme un secteur aux perspectives de croissance infinie (14). L'AIE conclut son rapport – qui peut être critiqué par ailleurs – en indiquant que limiter le réchauffement à 1,5°C implique de ne plus développer de nouveaux champs de pétrole, de gaz ou de charbon dès 2021. Le chef de l'AIE a même déclaré que « si les gouvernements sont sérieux au sujet de la crise climatique, il ne peut y avoir de nouveaux investissements dans le pétrole, le gaz et le charbon, à partir de maintenant - de cette année ».

Cette prise de position de l'AIE vient à la fois légitimer les propos de celles et ceux qui alertent depuis des années sur la nécessité de ne plus programmer de nouveaux investissements et nouvelles infrastructures dans les énergies fossiles, et d'autre part clairement indiquer qu'il n'est plus possible d'envisager la lutte contre les dérèglements climatiques sans envisager la fin des énergies fossiles. C'est une première de la part d'une institution internationale, qui a été confirmée depuis dans le rapport annuel de l'AIE, et qui a permis de faire évoluer les positions de nombreuses institutions.

C’est aussi, incidemment, l’aggiornamento d’une organisation internationale de rang secondaire, créée dans le giron de l’OCDE, qui affirmait jusqu’à présent sa neutralité technologique et que ses membres industrialisés verraient bien, désormais, prendre la direction du débat énergétique international, sans s’encombrer des petits pays et de certains grands émergents (seulement ‘associés’ à l’organisation). La France y trouve d’ailleurs son intérêt, l’AIE et son directeur exécutif Fatih Berol faisant désormais ouvertement la promotion du déploiement de l’énergie nucléaire comme solution à activer face au défi climatique.

A l'occasion de la publication du rapport du GIEC, le secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres, a indiqué qu'il était temps de « sonner le glas du charbon et des énergies fossiles, avant qu'ils ne détruisent la planète », précisant que les Etats doivent « mettre un terme aux nouvelles explorations et productions d'énergies fossiles et déplacer les subventions aux énergies fossiles vers les renouvelables ». Des propos qui étaient ceux de quelques chercheurs et ONG il y a vingt ans, sont désormais repris, et légitimés, par le secrétaire général de l'ONU.



« Limiter le réchauffement à 1,5°C implique de ne plus développer de nouveaux champs de pétrole, de gaz ou de charbon dès 2021 »

« Il n'est plus possible d'envisager la lutte contre les dérèglements climatiques sans envisager la fin des énergies fossiles »

4. La BOGA, une nouvelle alliance qui pourrait changer la donne

Cela fait des années que de nombreuses organisations de la société civile œuvrent, souvent dans l'ombre, pour que la question de la production des énergies fossiles devienne une partie des questions à l'agenda, si ce n'est des négociations proprement dites, des COP et de la diplomatie internationale. Un certain nombre d'entre elles porte ainsi l'idée d'un Traité de non-prolifération des énergies fossiles (15) qui aurait pour fonction de mettre fin à toute nouvelle expansion de la production d'énergies fossiles, de réduire progressivement la production existante d'énergies fossiles d'une manière juste et équitable, et d'investir dans un plan de transformation des mix énergétiques pour faire une place plus grande aux énergies renouvelables.

Même si c'est assez peu couvert en France, cet agenda progresse. La COP26 devrait ainsi être l'occasion de voir enfin cette question de la production des énergies fossiles entrer par la fenêtre. Non qu'elles deviendraient immédiatement un objet de négociation en tant que tel, mais parce que deux États, le Costa-Rica et le Danemark proposent de réunir une « Beyond Oil and Gas Alliance » (BOGA) qui regrouperait des pays et des juridictions qui se seraient engagés à progressivement ne plus délivrer de permis d'exploration et de production d'hydrocarbures (16). C'est à notre connaissance la première initiative diplomatique qui articule engagements climatiques et fin programmée de l'exploration et exploitation des énergies fossiles.

Le Costa-Rica a pris la décision d'interdire l'exploration et l'exploitation pétrolières et gazières il y a près de 20 ans. Le Danemark, qui est le plus grand producteur de pétrole de l'UE, a récemment pris l'engagement de mettre fin à toute nouvelle exploration pétrolière et gazière en mer du Nord, et à mettre fin à l'extraction d'énergies fossiles d'ici à 2050 (17). L'objectif de cette nouvelle alliance BOGA vise à aligner la production mondiale d'énergies fossiles sur les objectifs de l'accord de Paris : elle donne plus de poids aux énoncés qui indiquent que l'expansion continue de leur production est incompatible avec ces objectifs.

Cette nouvelle alliance marque un basculement : plutôt que de se focaliser sur la consommation des énergies fossiles, elle met l'accent sur leur production. Elle peut contribuer à renverser la charge de la transition énergétique. L'approche par la consommation a tendance à faire des consommateurs individuels les principaux vecteurs des transformations à opérer. Avec les travers habituels qui consistent à faire du prix de l'énergie (ou du carbone) un déterminant majeur des évolutions à venir alors qu'une grande part de ces ménages n'ont guère le choix de leurs consommations et modes de transport, par exemple.

Questionner la production des énergies fossiles pose un tout autre défi et de toutes autres responsabilités. Ce sont ici les autorités publiques qui délivrent les permis d'exploration et d'exploitation et qui organisent les marchés de l'énergie qui doivent répondre de leurs actes. Ainsi que le secteur de l'industrie fossile lui-même : quels sont ses intérêts, ses pratiques, ses actionnaires, sa responsabilité, etc ? Poser la question de la reconversion industrielle du secteur soulève des défis industriels et sociaux d'une toute autre nature que la modification des consommations individuelles.

Le lancement de cette alliance reste bien-entendu une promesse à confirmer. D'abord parce qu'il s'agit d'une nouvelle initiative en parallèle des négociations officielles, avec les réserves que cela suscite : quel suivi ? quel contrôle public ? quelles contraintes réelles sur les Etats qui s'engagent ? Rigueur, suivi, contrôle, contraintes et sanction sont d'ailleurs sans doute cinq étapes nécessaires pour que cette alliance ne soit pas (trop) parasitée par des Etats qui n'ont aucune intention et/ou cherchent à temporiser au maximum, en particulier sur la production gazière.

D'autre part, les grandes puissances de la planète se sont jusqu'ici toujours assurées que l'extraction des énergies fossiles et les subventions qui leur sont accordées restent un impensé des négociations climatiques internationales. Alors que le réchauffement climatique est un défi à solidarité internationale obligatoire, les grandes puissances ont instauré un pare-feu difficilement franchissable entre les politiques climatiques et la réalité énergétique de leurs économies respectives. Ce pare-feu va-t-il perdurer ?



« **La BOGA est la première initiative diplomatique qui articule engagements climatiques et fin programmée de l'exploration et exploitation des énergies fossiles.** »

Désarmer le droit de l'investissement favorable aux droits acquis des investisseurs

Les Etats ont en effet doté le droit international de puissants mécanismes visant à protéger les investisseurs du secteur des énergies fossiles qui conduisent à ralentir, bloquer ou renchérir les politiques climatiques. Ainsi, RWE, Uniper, Rockhopper, Ascent sont quatre entreprises qui poursuivent respectivement les Pays-Bas (deux fois), l'Italie et la Slovénie pour leur décision de sortir du charbon ou de restreindre l'exploitation d'hydrocarbures. Elles s'appuient pour cela sur le Traité sur le charte de l'Energie et leur réclament des milliards d'euros (18).

A l'échelle mondiale, 3300 accords comprennent des dispositifs de protection des investissements similaires. La France est ainsi poursuivie suite à la décision de ne pas prolonger la concession minière de la Montagne d'Or en Guyane (19). Pour respecter la recommandation de l'AIE de plus ouvrir de site pétro-gazier dès 2021, il faudrait donc que les Etats puissent, sans craindre d'être poursuivis, ne pas prolonger et accorder toute une série de permis d'exploration et d'exploitation d'énergies fossiles.

Pour ne pas risquer la paralysie des pouvoirs publics, il serait donc urgent de désarmer ces accords. Ce n'est pas à l'ordre du jour des négociations internationales sur le réchauffement climatique. La CCNUCC prévoit même que les mesures prises dans le cadre des COP ne puissent aller à l'encontre du droit du commerce et de l'investissement (art. 3.5). Comment dès lors réclamer plus d'ambition climatique de la part des pouvoirs publics alors que leur pouvoir de réglementation peut-être paralysé par ces recours intempestifs des industriels des énergies fossiles ?

Voilà une équation extrêmement difficile qu'il faut pourtant résoudre. Pour commencer à desserrer l'étau, l'Union européenne et la France ont une carte à jouer : se retirer collectivement du Traité sur la charte de l'énergie et ainsi montrer que le droit des investisseurs ne peut prévaloir sur l'urgence à agir en matière climatique. C'est ce que demandent 1 million de signataires d'une pétition en Europe ainsi que plus de 400 organisations de la société civile (20).



« La BOGA marque un basculement : plutôt que de se focaliser sur la consommation des énergies fossiles, elle met l'accent sur leur production. Elle peut contribuer à renverser la charge de la transition énergétique»

5. Quelles évolutions de la gouvernance mondiale du climat pour inclure la sortie des énergies fossiles ?

La publication de l'AIE au printemps dernier, les déclarations du Secrétaire général de l'ONU sur la fin des énergies fossiles et le lancement de la Beyond Oil & Gas alliance ont sans aucun doute déplacé pour toujours une partie du débat international sur le changement climatique : nul ne pourra plus désormais faire totalement l'impasse sur les défis que soulèvent la nécessaire réduction de la production des énergies fossiles à très court terme. Dès lors, toute une série de questions, bien souvent difficiles, surgissent. Elles sont toutes fondamentalement liées à la façon dont l'avenir mondial des énergies fossiles doit être prise en charge au niveau international, alors que les mix énergétiques nationaux sont perçus comme non négociables dans un cadre multilatéral. Nous dressons ici quelques pistes, qui soulèvent toutes beaucoup de questions :

- **Faire évoluer la CCNUCC et les négociations climatiques internationales pour y accueillir les débats à venir sur les choix énergétiques des pays** : c'est la solution qui paraîtrait la plus logique et évidente, mais qui est relativement impraticable tant elle pose la question de la souveraineté nationale et de la démocratie quant à ces questions ; il est probable qu'une grande majorité de pays s'y opposeront et il n'est même pas certain que la France adhère à une telle perspective, tant elle est jalouse de sa « souveraineté énergétique » ;
- Que l'AIE, suite à son rapport, s'empare pleinement de ces enjeux et devienne prescripteur international, mandaté pour évaluer les scenarii énergétiques nationaux et établir des recommandations / normes internationales en la matière ; mise en oeuvre au sein de l'OCDE, **l'AIE est un club d'une trentaine de pays riches** initialement réunis par la préoccupation de sécurité énergétique au service de la croissance de l'économie et des échanges. Il ne serait pas acceptable qu'une organisation de pays industrialisés s'empare de facto de la mise en oeuvre de l'Accord de Paris sur son versant « transition énergétique », même si elle a acquis une expertise technique qui lui confère une certaine autorité ; de ce point de vue, pays pauvres et émergents, ainsi que l'ONU en tant que tel, ont plutôt intérêt à ce que la CCNUCC s'empare d'une façon ou d'une autre de ces enjeux ;
- Conserver un **modèle hybride** qui s'appuierait sur les coalitions plurilatérales ad hoc lancées en marge des négociations climatiques internationales, en les arrimant le plus fortement possible à la CCNUCC, par exemple en exigeant qu'il y ait une forme de **redevabilité de ces engagements volontaires et non contraignants** devant la seule enceinte internationale légitime pour coordonner les politiques climatiques internationales ; si tout est à inventer dans ce modèle hybride, peut-être serait-il envisageable que la prochaine COP encourage les Etats à soumettre une NDC qui intègre des données sérieuses sur leur mix énergétique et la façon dont il doit évoluer dans les années à venir, afin d'analyser la cohérence de ces données avec celles annoncées en termes de réduction d'émissions de GES ; cela ne deviendra pas une obligation légale au titre de la convention ou de l'accord de Paris, mais ce peut être une recommandation de la COP ou à défaut de ses coalitions formelles. Il faut remarquer que l'initiative « méthane » portée par les Etats-unis et présentée en amont de la Conférence de Glasgow aurait pu faire l'objet d'un protocole au titre de la CCNUCC, rien ne l'en empêchait en principe, si ce n'est la crainte des gouvernements d'être soumis au principe de solidarité historique ; or celui-ci n'oblige pas légalement à des transferts financiers, et pourrait être respecté sous la forme de transferts technologiques ou de coopération technique, universitaire, scientifique…
- D'ici là, et c'est sans doute une exigence qui devrait être portée aussi largement que possible, il est absolument décisif que les pays qui portent **ces initiatives, telles que la BOGA, assurent la crédibilité et le sérieux des annonces prises dans la cadre de ces alliances plurilatérales** : documentation et planification des engagements, méthodologies de suivi et de publication ; sans doute y a-t-il ici exemple à tirer de la lutte contre la prolifération nucléaire : obligation de déclaration par les pays dès lors qu'ils engagent des opérations dans le domaine, inspections indépendantes de temps à autre ; déclarations périodiques validées par une entité à peu près indépendante.
- Ce qui se discute et se construit sur les énergies fossiles pourrait également l'être sur les forêts, les océans ou l'agriculture : **quels peuvent être les contours d'un débat sur l'avenir énergétique des pays au sein de la CCNUCC qui ne remettrait pas en cause le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles ?**

Ces débats sont devant nous pour un long moment. Ils doivent nous permettre d'avancer pour que le schisme de réalité entre les engagements climatiques d'un côté et l'augmentation de la production d'énergies fossiles de l'autre se résorbe progressivement. C'est un immense défi.

Notes et compléments :

1. Welsby, D., Price, J., Pye, S. et al. Unextractable fossil fuels in a 1.5 °C world. Nature 597, 230–234 (2021). https://doi.org/10.1038/s41586-021-03821-8
2. SEI, IISD, ODI, E3G, and UNEP. (2021). *The Production Gap Report 2021,* http://productiongap.org/2021report
3. "Deep Trouble, Tracking global coal mine proposals", 2021, *Global energy monitor et Oxpeckers,* June 2021, https://globalenergymonitor.org/wp-content/uploads/2021/05/CoalMines_2021_r4.pdf
4. NGOs Release the First « Global Oil & Gas Exit List » at Glasgow COP, Urgewald, November 2021, https://urgewald.org/en/medien/ngos-release-first-global-oil-gas-exit-list-glasgow-cop
5. *Drill Baby Drill, A report by the Glasgow agreement,* Novembre 2021, https://glasgowagreement.net/resources/drillbabydrill/ReportDBD.pdf
6. George Marshall, *Don't Even Think About It,* New York, Bloomsbury, 2014. Dans son travail, George Marshall a montré qu'il n'y avait pas eu une seule proposition, un seul débat ou un seul papier de position proposant de limiter la production d'énergies fossiles mises en avant tout au long des négociations internationales sur le changement climatique.
7. "Changement climatique : la proposition dont aucun Etat ne veut", Maxime Combes et Nicolas Haeringer, mai 2015, *Libération*, http://www.liberation.fr/terre/2015/05/28/changement-climatique-la-proposition-dont-aucun-etat-ne-veut_1318408
8. Stefan Aykut, Amy Dahan, *Gouverner le climat ? Vingt années de négociations internationales*, Paris, Presses de SciencesPo, 2015, 749 pages
9. La Convention sur la pollution atmosphérique « longue distance » négociée dans un cadre plus restreint ouverte à la signature en 1979 relevait déjà de la même approche : une convention cadre qui visait à l'origine le dioxyde de soufre à l'origine des pluies acides, élargie par la suite à de nouvelles substances polluantes (dioxyde d'azote, polluants organiques persistants, métaux lourds…) par la voie de protocoles.
10. *Joint Statement on Establishing a Net-Zero Producers Forum between the Energy Ministries of Canada, Norway, Qatar, Saudi Arabia, and the United States,* APRIL 23, 2021, https://www.energy.gov/articles/joint-statement-establishing-net-zero-producers-forum-between-energy-ministries-canada
11. "Net zero producers Forum : a catalyst for climate ambition or yet another delaying tactic ? ", Oil Change International, Mai 2021, http://priceofoil.org/2021/05/26/nzpfbriefing/
12. Robert Bell, « Le ratio « espoir/déluge » pour modèle », *Le Monde*, février 2015, www.lemonde.fr/idees/article/2015/02/24/le-ratio-espoir-delugepour-modele_4582293_3232.html.
13. ‘"Reckless’: G20 states subsidised fossil fuels by $3tn since 2015, says report", *the Guardian*, Juillet 2021, https://www.theguardian.com/environment/2021/jul/20/g20-states-subsidised-fossil-fuels-2015-coal-oil-gas-cliamte-crisis,
14. IEA (2021), *Net Zero by 2050*, IEA, Paris https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050
15. Traité de non-prolifération des combustibles fossiles, https://fossilfueltreaty.org/fra
16. Beyond Oil and gas alliance, www.beyondoilandgasalliance.com
17. "Denmark set to end all new oil and gas exploration", *BBC*, 4 décembre 2020, https://www.bbc.com/news/business-55184580
18. *L'impunité des multinationales contre le climat - Comment l'industrie des énergies fossiles décourage l'action climatique grâce aux tribunaux d'arbitrage*, Aitec, Attac France, Global Justice Now, octobre 2021, http://aitec.reseau-ipam.org/IMG/pdf/isds_and_climate_briefing_fr_vfin.pdf
19. *Note d'analyse juridique, économique et politique* « Montagne d'Or : l'arbitrage d'investissement au secours de Nordgold », Aitec et T-lab, octobre 2021, http://aitec.reseau-ipam.org/IMG/pdf/montagne_d_or_les_investisseurs_entament_un_contentieux_arbitral_contre_la_france_1_.pdf
20. A l'UE et aux Etats-membres : « Quittez le Traité sur la charte de l'énergie d'ici à la COP26 », Juillet 2021, https://www.collectifstoptafta.org/traite-sur-la-charte-de-l-energie/article/a-l-ue-et-aux-etats-membres-quittez-le-traite-sur-la-charte-de-l-energie-d-ici

Cette note a été rédigée et éditée par :

- Amélie Canonne, membre d'Attac, chercheuse/experte en politiques commerciales et climatiques
- Maxime Combes, économiste, auteur de Sortons de l'âge des fossiles ! Manifeste pour la transition (Seuil), 2015
- Nicolas Haeringer, directeur de campagne associé pour 350.org, membre d'Atrac, coordinateur de l'ouvrage d'Attac Pour la justice climatique, stratégies en mouvement (Les Liens qui Libèrent 2021)

A. Canonne et M. Combes sont tous deux à l'origine du T-lab.

Illustration : Oil Change International